

Strasbourg 12.12.2017
SWD(2017) 474 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI

**kehyksen luomisesta EU:n tietojärjestelmien (rajaturvallisuus ja viisumiasiat)
yhteentoimivuudelle ja neuvoston päätöksen 2004/512/EY, asetuksen (EY) N:o 767/2008,
neuvoston päätöksen 2008/633/YOS, asetuksen (EU) 2016/399 ja asetuksen (EU)
2017/2226 muuttamisesta**

ja

ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI

**kehyksen luomisesta EU:n tietojärjestelmien (poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö
sekä turvapaikka- ja maahanmuuttokysymykset) yhteentoimivuudelle**

{COM(2017) 793 final} - {SWD(2017) 473 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Vaikutustenarviointi ehdotuksesta asetukseksi sisäisen turvallisuuden, rajaturvallisuuden ja muuttoliikkeen hallintaan liittyvien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuuden toteuttamisesta
A. Toimenpiteen tarve
Miksi? Mihin ongelmaan puututaan? <u>Enintään 11 riviä</u>
EU:n tietojärjestelmien puutteellinen yhteentoimivuus haittaa valtuutettujen käyttäjien (rajavartijat, lainvalvontaviranomaiset, maahanmuuttoviranomaiset, viisumivirkailijat ja oikeusviranomaiset) työtä. Sisäisen turvallisuuden, rajaturvallisuuden ja muuttoliikkeen hallintaan liittyvän tietoarkkitehtuurin hajanaisuus, joka on seurausta tietojen tallentamisesta erikseen järjestelmiin, joita ei ole kytketty toisiinsa, voi myös aiheuttaa katvealueita, joilla on vaikutuksia EU:n sisäiseen turvallisuuteen. Ulkorajoilla tehtävät henkilötarkastukset eivät ole niin tehokkaita kuin niiden pitäisi olla, jotta muuttoliikettä voitaisiin niiden avulla hallita tuloksellisesti ja edistää siten sisäisen turvallisuuden säilymistä. Tästä on osoituksena laittomien rajanylitysten jatkuminen EU:n alueelle ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka, joka muuttaa muotoaan, kuten terrori-iskut ovat osoittaneet. Tämän perusteella todettiin seuraavat ongelmat: - tarvittavat tiedot eivät ole nopeasti, saumattomasti ja järjestelmällisesti valtuutettujen käyttäjien saatavilla; - valtuutetut käyttäjät eivät pysty havaitsemaan rinnakkaisia henkilöllisyyksiä ja henkilöllisyyspetoksia; - pääsyä tietojärjestelmiin henkilöllisyyden selvittämistä varten jäsenvaltion alueella rajoitetaan; ja - menettelyt rajavalvontajärjestelmiin pääsemiseksi lainvalvontatarkoituksessa ovat vaihtelevia ja monimutkaisia. Neljää ongelmien taustalla olevaa tekijää on analysoitu: - riittämättömät järjestelyt tietojärjestelmiin pääsemiseksi; - epätasapaino lainvalvontaviranomaisten järjestelmiin pääsyä koskevien suojatoimien ja operatiivisten tarpeiden välillä; - rajavalvontajärjestelmien tarkoituksen suppea tulkinta; ja - henkilötietojen toistuva ja erillinen tallentaminen eri järjestelmiin.
Mihin aloitteella pyritään? <u>Enintään 8 riviä</u>
Yleistavoitteita on kaksi: • Schengen-alueen ulkorajojen valvonnan parantaminen Euroopan muuttoliikeagendan ja sitä seuranneiden tiedonantojen, kuten Schengen-alueen säilyttämisestä ja vahvistamisesta annetun tiedonannon pohjalta • Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden lisääminen Euroopan turvallisuusagendan ja toimivan ja todellisen turvallisuusunionin luomiseen tähtäävien komission toimien pohjalta. Eryistavoitteita on neljä: • varmistaa, että loppukäyttäjillä, erityisesti rajavartijoilla, lainvalvontaviranomaisilla, maahanmuuttoviranomaisilla ja oikeusviranomaisilla, on nopea, saumaton, järjestelmällinen ja valvottu pääsy tietoihin, joita ne tarvitsevat tehtäviensä suorittamiseksi, relevanteissa EU:n säädöksissä säädettyjen voimassa olevien käyttöoikeuksien mukaisesti • tarjota ratkaisu, jonka avulla voidaan havaita, jos samoihin biometrisiin tietoihin on linkitetty useita henkilöllisyyksiä, ja samalla helpottaa vilpittömässä mielessä matkustavien henkilöllisyyden selvittämistä ja torjua henkilöllisyyspetoksia • helpottaa valtuutettujen viranomaisten suorittamaa kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden selvittämistä jäsenvaltion alueella • helpottaa ja virtaviivaistaa lainvalvontaviranomaisten pääsyä muihin kuin oman alansa tietojärjestelmiin EU:n tasolla, jos se on tarpeen vakavien rikosten ja terrorismin ehkäisemiseksi, tutkimiseksi tai havaitsemiseksi tai niihin perustuvien syytteiden nostamiseksi.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla? <u>Enintään 7 riviä</u>
Keskeiset yhteiset tietokannat ovat olemassa EU:n tasolla tai niitä ollaan luomassa. Niitä hallinnoi laaja-alainen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella vastaava eurooppalainen virasto (eu-LISA). Paremman yhteentoimivuuden keskeiset tavoitteet voidaan suunniteltujen toimien laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa tehokkaasti ja järjestelmällisesti vain EU:n tasolla. Erytiseurobarometri osoittaa, että ehdotetulla strategialla jakaa tietoa EU:n tasolla rikollisuuden ja terrorismin torjumiseksi on laaja kannatus.
B. Ratkaisut

Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi? Enintään 14 riviä

Vaihtoehtoja on tarkasteltu suorana vastauksena sekä neuvoston että Euroopan parlamentin esittämiin pyyntöihin korjata nykyisiin tietojärjestelmiin liittyvät rakenteelliset puutteet ja tehostaa tietojen jakamista. Lainsäädäntö on tarpeen, jotta voidaan tehokkaasti parantaa nykyisten ja tulevien järjestelmien yhteentoimivuutta. Vaihtoehtojen arvioinnissa on lähdetty perusskenaariosta (vaihtoehto 1), joka käsittää nykyiset järjestelmät (SIS, Eurodac, VIS) ja suunnitellut tai ehdotetut järjestelmät (EES, ETIAS, ECRIS-TCN). Vaihtoehdossa 2 arvioitiin seuraavia mahdollisia yhteentoimivuuden komponentteja, jotka komissio on vahvistanut *Seitsemännessä raportissa edistymisestä kohti toimivaa ja todellista turvallisuusunionia*:

- eurooppalainen hakuportaali (ESP), joka mahdollistaa samanaikaiset haut eri järjestelmistä, ensisijaisesti biografisia tietoja käyttäen
- yhteinen biometrinen tunnistuspalvelu (yhteinen BMS), joka mahdollistaa biometristen tietojen hakemisen useista keskusjärjestelmistä
- yhteinen henkilötietorekisteri (CIR), joka kokoaa yhteen olemassa olevat (kolmansien maiden kansalaisten) biografiset tiedot, jotka on tallennettu eri keskusjärjestelmiin.

Vaihtoehto 3 perustuu vaihtoehtoon 2 niin, että siihen lisätään rinnakkaishenkilöllisyyksien tunnistin (MID), joka mahdollistaa rinnakkaisten henkilöllisyyksien todentamisen. Lisäksi siinä vahvistetaan säännöt, jotka koskevat EU:n tietojärjestelmien käyttämistä henkilöllisyyden selvittämiseksi alueella, ja virtaviivaistetaan EU:n tietojärjestelmiin pääsyä lainvalvontatarkoituksessa osumailmoitustoiminnon avulla. Vaihtoehtojen 2 ja 3 yhdistelmä mahdollistaa kaikkien tavoitteiden saavuttamisen kokonaisuudessaan.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa? Enintään 7 riviä

Kuten edellä todettiin, sekä neuvosto että Euroopan parlamentti ovat yleisesti kannattaneet toimenpiteitä, joilla parannetaan yhteentoimivuutta ja tietojen jakamista. Julkiseen kuulemiseen annetuissa vastauksissa kannatettiin pitkälti tämän yhteentoimivuusehdotuksen taustalla olevia periaatteita. Suurin osa vastaajista oli yhtä mieltä siitä, että kuulemisessa määritetyt kysymykset olivat oikeita ja että yhteentoimivuuspaketin tavoitteet ovat oikeita. Aloitetta tukevat vastaajat korostivat samalla johdonmukaisesti sitä, että tarvitaan vahvoja ja selkeitä tietosuojatoimenpiteitä.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)? Enintään 12 riviä

Yleisellä tasolla yhteentoimivuus on keino parantaa turvallisuutta EU:ssa, mikä on välttämätön edellytys matkailun lisääntymiselle. Toimenpiteen tärkeimpänä sosiaalisena vaikutuksena on rajaturvallisuuden paraneminen ja sisäisen turvallisuuden lisääntyminen, mikä rauhoittaa EU:n kansalaisia. Toimenpiteellä odotetaan olevan hyvin myönteinen vaikutus poliisiyhteistyöhön ja lainvalvontaan. Tämä on seurausta johdonmukaisemmasta henkilöllisyyden hallinnasta ja virtaviivaisemmasta pääsystä rajavalvonta- ja maahanmuuttojärjestelmiin. Lisäksi yhteentoimivuudella saavutetaan välittömiä kustannussäästöjä, joiden arvioidaan olevan vuosittain 77,5 miljoonaa euroa ja joista hyötyvät lähes yksinomaan jäsenvaltioiden hallinnot. Nämä säästöt johtuvat pääasiassa toistuvien koulutuskustannusten vähenemisestä ja säästöistä, jotka liittyvät toimiin, joita muussa tapauksessa tarvittaisiin rinnakkaishenkilöllisyyksien selvittämiseksi ja henkilöllisyyspetosten havaitsemiseksi.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)? Enintään 12 riviä

Välittömät taloudelliset vaikutukset rajoittuvat olemassa oleviin järjestelmiin perustuvien uusien välineiden suunnittelusta ja toiminnasta aiheutuviin rajakustannuksiin. Kustannukset kohdistuvat EU:n talousarvioon ja järjestelmien toiminnasta vastaaviin jäsenvaltioiden viranomaisiin. Kertaluonteiset kokonaiskustannukset ovat arviolta 169,8 miljoonaa euroa. Kustannusten arvioidaan jakautuvan lähes tasan jäsenvaltioiden (50,3 %) ja EU:n (49,7 %) kesken. Juoksevista 28,5 miljoonan euron vuotuisista kustannuksista jäsenvaltioiden osuus olisi 60 prosenttia.

Mitkä ovat vaikutukset suuriin yrityksiin sekä pk- ja mikroyrityksiin? Enintään 8 riviä

Ehdotetuilla toimenpiteillä ei odoteta olevan suoraa vaikutusta pieniin ja keskisuuriin yrityksiin. Lentoasemien, satamien ja liikenteenharjoittajien osalta vaikutus on positiivinen, erityisesti rajavalvonnan nopeutumisen vuoksi.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia? Enintään 4 riviä

Jäsenvaltioiden arvioidaan säästävän noin 76 miljoonaa euroa vuodessa koulutus- ja tietotekniikkakustannusten vähenemisen ja rinnakkaisten henkilöllisyyksien tunnistamisen ansiosta. Jäsenvaltioiden kertaluonteiset perustamiskustannukset ovat arviolta 85,5 miljoonaa euroa.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia? <u>Enintään 6 riviä</u>
Koska on kyse henkilötiedoista, yhteentoimivuus vaikuttaa henkilötietojen suojaa koskevaan oikeuteen. Yhteentoimivuus suunnitellaan ja toteutetaan täysimääräisesti lainsäädäntöä, kuten yleistä tietosuojasetusta, sekä sisäänrakennettuja ja oletusarvoisia tietosuojaperiaatteita noudattaen. Siihen liitetään useita suojatoimia. Toimenpiteet ovat oikeasuhteisia ja rajoittuvat siihen, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen? <u>Enintään 4 riviä</u>
Eu-LISA antaa neljän vuoden välein raportin yhteentoimivuuden komponenttien teknisestä toiminnasta. Vuoden kuluttua siitä, kun eu-LISA on antanut raporttinsa, komissio laatii yleisarvioinnin niiden vaikutuksista, muun muassa vaikutuksista perusoikeuksiin.